

De minister van Justitie
Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 16 september 2009
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
onderwerp Advies Voorontwerp prejudiciële vragen aan de Hoge Raad

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 16 juni 2009 met bovenvermeld kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de '**Raad**') u te adviseren over het Voorontwerp prejudiciële vragen aan de Hoge Raad (het '**voorontwerp**'). Het voorontwerp strekt tot uitvoering van het voornemen om de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen voor massavorderingen in te voeren. Dit vloeit voort uit een aanbeveling van de Commissie normstellende rol Hoge Raad (Commissie Hammerstein). Blijkens de toelichting heeft de invoering voor voorsnog alleen massavorderingen als voordeel dat de prejudiciële procedure al mogelijk wordt daar waar de maatschappelijke behoefte aan een richtinggevende uitspraak van de Hoge Raad doorgaans groot is, zonder dat het gevaar bestaat dat de Hoge Raad overstelpt wordt met prejudiciële vragen. Aan de hand van de ervaringen met deze procedure kan volgens de toelichting alsnog bezien worden of het aanbeveling verdient om de prejudiciële procedure ook daarbuiten in te voeren.

Het voorontwerp maakt het mogelijk dat de rechter in een procedure op verzoek van een partij of ambtshalve de Hoge Raad een rechtsvraag kan stellen ter beantwoording bij wijze van prejudiciële beslissing, indien een antwoord op deze vraag nodig is om op de eis of het verzoek te beslissen en rechtstreeks van belang is voor een veelheid aan vorderingsrechten die gegrond zijn op dezelfde of soortgelijke feiten en uit dezelfde of soortgelijke samenhangende oorzaken voortkomen.

Het voorontwerp ziet op de volgende twee situaties:

1. Ter zake van een massavordering is een collectieve actie ingesteld;
2. In een individuele procedure is het antwoord op de aan de orde zijnde rechtsvraag ook rechtstreeks van belang voor vele andere identieke zaken.

Bij de vormgeving van de prejudiciële procedure bij de Hoge Raad is ten aanzien van de procesgang zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de regeling van de cassatieprocedure in artikelen 407 e.v. van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) en is verder geput uit diverse nationale en internationale regelingen van prejudiciële en daarmee verwante procedures.

Advies

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden

De Raad heeft met instemming kennisgenomen van het voorontwerp. Het lijkt aannemelijk dat de voorgestelde procedure het beter dan thans mogelijk maakt om zogeheten 'massaschade'- zaken, waarbij zich zeer vele zaken van eenzelfde soort bij de gerechten aandienen, af te wikkelen op een manier die recht doet aan tijdigheid en rechtseenheid door het vroegtijdig verkrijgen van een richtinggevende beslissing van de Hoge Raad. Zoals ook in de Agenda van de Rechtspraak 2008-2011 is aangegeven, bestaat hieraan in de rechtspraak behoefte.

Het voorontwerp geeft de Raad aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het plaatsen van de volgende kanttekeningen.

Alleen meervoudige kamer kan vragen stellen

Volgens het voorgestelde artikel 392 lid 1 Rv komt de bedoelde bevoegdheid niet toe aan een enkelvoudige kamer. Volgens de toelichting is hiervoor gekozen om zoveel mogelijk te waarborgen dat in de beslissing de vraag en de voor beantwoording essentiële feiten zo nauwkeurig mogelijk worden geformuleerd en om te voorkomen dat er te lichtvaardig van deze procedure gebruik wordt gemaakt. Dit betekent dat, indien een zaak in behandeling is bij een enkelvoudige kamer, de zaak eerst naar een meervoudige kamer moet worden verwezen, voordat de prejudiciële vraag kan worden gesteld. Hoewel de Raad het belang van nauwkeurige formulering, deugdelijke vaststelling van feiten en het voorkomen van te lichtvaardig gebruik van de procedure onderschrijft, acht hij deze argumenten van onvoldoende gewicht om de bevoegdheid om vragen te stellen niet toe te kennen aan een enkelvoudige kamer. In dit verband wordt opgemerkt dat de bestaande procedure ten aanzien van het stellen van prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie een dergelijke inperking niet kent. Er zijn de Raad geen aanwijzingen bekend dat van deze bestaande bevoegdheid te lichtvaardig gebruik wordt gemaakt. Daar komt bij dat ten aanzien van de voorgestelde procedure de gestelde vragen altijd zullen worden getoetst door de Hoge Raad. Hiermee is naar mening van de Raad voldoende gewaarborgd dat de prejudiciële vragen zo nauwkeurig mogelijk worden geformuleerd en dat wordt voorkomen dat te lichtvaardig van de procedure gebruik wordt gemaakt.

Het uitsluiten van een enkelvoudige kamer van de bevoegdheid om prejudiciële vragen te stellen kan naar de huidige stand van regelgeving in voorkomende gevallen met name problematisch zijn voor procedures bij de kantonrechter. De Raad merkt in dit verband op dat in de toelichting de kantonrechter niet wordt genoemd. Dit roept de vraag op hoe de positie van de kantonrechter in relatie tot de nieuwe procedure moet worden gezien. Aangezien er naar huidig recht geen meervoudige kamer van kantonrechters is, volgt uit het uitsluiten van een enkelvoudige kamer van de bevoegdheid om

vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

prejudiciële vragen te stellen dat de kantonrechter deze bevoegdheid niet krijgt.² Indien er zich bij de kantonrechter zaken aandienen waarin het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad geboden is, zal de kantonrechter deze zaken dus moeten doorverwijzen naar de civiele sector. Weliswaar is dit naar huidig recht mogelijk, maar het is zeer de vraag of daarmee de met het voorontwerp beoogde snelheid en efficiency worden gediend, mede gelet op de bijzondere expertise van de kantonrechter op het gebied van de zogenoemde 'aardzaken', met name arbeid en huurkoop. De drempel voor een dergelijke doorverwijzing zou voor de kantonrechter wel eens hoog kunnen liggen.

De vereiste onderbouwing dat sprake is van een veelheid aan vorderingsrechten

Als gezegd kan een prejudiciële vraag worden gesteld ter zake van een massavordering waarin een collectieve actie is ingesteld en in een individuele procedure wanneer het antwoord op de aan de orde zijnde rechtsvraag ook rechtstreeks van belang is voor vele andere identieke zaken.

Volgens artikel 392 lid 3 dient de rechter die een prejudiciële vraag stelt, te onderbouwen dat het antwoord van belang is voor een veelheid aan vorderingsrechten. Volgens de toelichting is in zijn algemeenheid niet aan te geven om hoeveel vorderingen het daarbij moet gaan. Niet is vereist dat ter zake van deze vorderingsrechten reeds procedures aanhangig zijn gemaakt. (Juist niet: het voordeel van het antwoord van de Hoge Raad kan (tevens) zijn dat zulks het instellen van vele individuele procedures overbodig maakt.) De Raad merkt op dat, doordat er geen procedures aanhangig hoeven te zijn, het voor de rechter in het concrete geval lastig kan zijn om te onderbouwen dat er daadwerkelijk sprake is van een veelheid aan vorderingsrechten. De Raad acht het wenselijk dat de toelichting op dit punt wordt aangevuld en in het bijzonder voor de rechter meer aanknopingspunten biedt, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag op basis van welke informatie de bedoelde onderbouwing kan worden gegeven.

Belasting van individuele partij

In het geval sprake is van een individuele procedure en het antwoord op de aan de orde zijnde rechtsvraag ook rechtstreeks van belang is voor vele andere identieke zaken, worden de partijen in de procedure waarin een prejudiciële vraag wordt gesteld noodzakelijkerwijs zwaarder belast (met name door advocaatkosten) dan andere belanghebbenden. Dit terwijl het vaak toeval zal zijn dat juist hun zaak wordt gekozen. Om deze reden wordt in overweging gegeven om de extra belasting van de partij die voorvloeit uit het feit dat in zijn zaak een prejudiciële vraag wordt gesteld, te compenseren. Een oplossing zou kunnen zijn de extra kosten van deze partij die worden veroorzaakt door het feit dat juist in zijn zaak een prejudiciële vraag wordt gesteld, ten laste te laten komen van de post 'gerechtskosten'.

² Dit zal anders liggen indien het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie, dat op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangig is (nr. 32 021) en waarmee de mogelijkheid wordt gecreëerd om door te verwijzen naar een meervoudige kamer van kantonrechters, op dit onderdeel in werking treedt.

datum 16 september 2009
pagina 4 van 6

Werklast

Zaakgerelateerde werklastgevolgen

Ten aanzien van de zaken met betrekking tot collectieve acties wordt geen noemenswaardige verandering in de werklast voor de Rechtspraak verwacht. Dit in verband met de beperking die naar huidig recht bestaat bij collectief procederen, namelijk dat geen collectief schadeverhaal mogelijk is. Door deze beperking is het niet aannemelijk dat als gevolg van de nieuwe procedure automatisch nieuwe zaken worden voorkomen.

Indien de procedure in de praktijk voor individuele massavorderingen de beoogde werking zal blijken te hebben, is het aannemelijk dat dit gevolgen heeft voor de werklast voor de Rechtspraak. De zaken waarin prejudiciële vragen worden gesteld zullen in dat geval aanzienlijk bewerklijker worden. Aan de andere kant is het aannemelijk dat een substantieel aantal zaken minder bewerklijker wordt en dat zaken zich bovendien in minder grote aantallen zullen voordoen. Per saldo zal de procedure dan tot lagere instroom voor de Rechtspraak kunnen leiden. Of deze effecten zich daadwerkelijk in de praktijk zullen gaan voordoen en zo ja, in welke omvang, is op dit moment niet in te schatten. Er zijn geen concrete gegevens over het verwachte aantal zaken waarin de nieuwe procedure kan worden toegepast – in potentie kunnen dat er veel zijn – en over welke typen zaken het gaat. Aangezien het een volledig nieuwe procedure betreft, is op voorhand weinig te zeggen over de werking ervan in concrete gevallen.

Organisatorische maatregelen

De implementatie van het wetsvoorstel door de Rechtspraak zal de nodige organisatorische maatregelen vergen. Zo lijkt het bijvoorbeeld in ieder geval gewenst dat rechters lopende een procedure kunnen zien of op dat moment elders vergelijkbare zaken aanhangig zijn en kunnen zien of er prejudiciële vragen aan de Hoge Raad zijn voorgelegd en welke dat zijn.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. Th. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak

Bijlage: wetstechnisch commentaar

Met betrekking tot artikel 392 lid 1

- Voor het (kunnen) stellen van een prejudiciële vraag moet onder meer sprake zijn van ‘vorderingsrechten die gegrond zijn op’ dezelfde of soortgelijke feiten. Ter vermijding van misverstanden verdient het overweging in de MvT op te nemen dat prejudiciële vragen niet alleen kunnen worden gesteld naar aanleiding van de grondslag van de vordering, maar ook naar aanleiding van veel gevoerde verweren.
- Een prejudiciële vraag kan worden gesteld indien een antwoord op deze vraag rechtstreeks van belang is voor een veelheid aan vorderingsrechten die ‘gegrond zijn op dezelfde of soortgelijke feiten en uit dezelfde of soortgelijke samenhangende oorzaken voortkomen’. Het gebruik van het woord ‘en’ in plaats van ‘of’ doet vermoeden dat het om cumulatieve en niet om alternatieve vereisten gaat. Het is naar mening van de Raad echter de vraag of alle gevallen waarin het stellen van een prejudiciële vraag is gewenst wel door deze cumulatieve formulering worden gedekt. Ook is onzeker of de formulering voor de praktijk voldoende duidelijk is. Als voorbeeld kan de kwestie over de toestemming van de andere echtgenoot (artikel 1:88 BW) worden genoemd.³ Die vraag speelde in een groot aantal effectenleasezaken. Die zouden als (voortkomend uit) soortgelijke oorzaken kunnen worden geduid wanneer wordt uitgegaan van een categorie effectenlease, maar als (voortkomend uit) verschillende oorzaken wanneer tot uitgangspunt wordt genomen dat de grondslagen van de vorderingen allerlei verschillende effectenleaseproducten betreffen.

Met betrekking tot artikel 392 lid 3, eerste zin

- De toelichting van het voorontwerp bepaalt het volgende: ‘De rechter die het verzoek doet dient met het oog daarop in zijn beslissing de door hem vastgestelde feiten te vermelden, alsmede de door een partij gestelde, maar door de andere partij betwiste feiten’. De tekst van het voorontwerp luidt evenwel anders: ‘De beslissing waarbij de vraag wordt gesteld, vermeldt voorts het onderwerp van het geschil, de door de rechter vastgestelde feiten en de door partijen ingenomen standpunten’. Dit verschil in formulering kan in de rechtspraktijk tot verwarring leiden. De tekst van het voorontwerp lijkt van beide teksten het beste bij de voorschriften voor het vonnis (artikel 230 Rv) aan te sluiten.

³ Uiteindelijk beslist in HR 28 maart 2008, *LJN BC2837*.

Met betrekking tot artikel 392 lid 6

- Artikel 392 lid 6 bepaalt: “Tegen de beslissing om al dan niet een vraag te stellen, alsmede tegen de beslissing ter zake van de inhoud van de vraag, staat geen hogere voorziening open. Voor het overige kan hoger beroep onderscheidenlijk beroep in cassatie slechts worden ingesteld tegelijk met dat van het eindvonnis, het eindarrest of de eindbeslissing.”

De strekking van deze bepaling (in het bijzonder van de woorden “voor het overige”) is niet geheel duidelijk. Wordt bedoeld dat indien de rechter in eerste aanleg uitdrukkelijk afziet van het stellen van een prejudiciële vraag daarover bij gelegenheid van het hoger beroep tegen het eindvonnis niet geklaagd kan worden? Niet duidelijk is wat hiervoor de reden is. Een grief van die strekking komt in feite neer op een verzoek aan de appelrechter om alsnog een prejudiciële vraag te stellen, terwijl de beslissing op dat verzoek door de appelrechter niet afhankelijk is van de juistheid van de beslissing dienaangaande door de rechter in eerste aanleg. Zou, in plaats van het voorgestelde lid 6, niet volstaan kunnen worden met de reeds in de wet vastgelegde regel dat van tussenvonnissen (artikel 337 lid 2 Rv) en tussenbeschikkingen (artikel 358 lid 4 Rv) slechts hoger beroep openstaat tegelijk met het beroep tegen het eindvonnis respectievelijk de eindbeschikking (tenzij de rechter anders heeft bepaald)?⁴ Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat een rechter zal besluiten om tussentijds hoger beroep open te stellen tegen de beslissing met betrekking tot de in artikel 392 lid 1 gegeven bevoegdheid. Mocht de wetgever deze mogelijkheid echter geheel willen uitsluiten, dan zou volstaan kunnen worden met de bepaling dat de rechter (in afwijking van de artikelen 337 lid 2, 358 lid 4 en 401a lid 2 Rv) geen tussentijds hoger beroep kan openstellen tegen zijn beslissing ten aanzien van de in artikel 392 lid 1 gegeven bevoegdheid.

⁴ Voor overeenkomstige bepalingen ten aanzien van cassatieberoep artikel 401a lid 2 en art. 426 lid 4 Rv.